

Mariana Llanos

Gewaltenteilung und horizontale *accountability* nach der Krise

1. Einleitung

Als Argentinien im Oktober 1983 zur demokratischen Ordnung zurückkehrte, ließ das Land nicht nur sieben Jahre Militärdiktatur hinter sich, sondern auch ein halbes Jahrhundert politischer Instabilität, die sich durch den ständigen Wechsel zwischen autoritären, halbautoritären und halbdemokratischen Regierungen auszeichnete. Beim Transitionsprozess 1983 bestand Konsens über die Grundprinzipien der Verfassung von 1853. Dementsprechend hielt sich das neue demokratische Regime an das traditionelle Muster einer föderalen Präsidialrepublik mit einem starken Präsidenten und einer Zweikammer-Legislative. Alle Provinzen verfügen über die gleiche Anzahl von Vertretern im Senat, während sie in der Abgeordnetenkammer ihrer Bevölkerungsgröße entsprechend repräsentiert sind und seit den 1970er Jahren jeweils über eine Mindestzahl von fünf Abgeordneten verfügen.

Die Verfassungsreform von 1994 änderte nichts an diesen Grundprinzipien des Präsidialsystems. Durch die Reform wurde die Direktwahl des Präsidenten eingeführt, seine Amtszeit von sechs auf vier Jahre verkürzt und eine Wiederwahl ermöglicht. Alle zwei Jahre finden Zwischenwahlen zur Teilerneuerung des Kongresses statt, weshalb die Präsidenten immer der Gefahr ausgesetzt sind, ohne eigene Kongressmehrheit weiterregieren zu müssen. Allerdings verankerte die Verfassungsreform von 1994 die Möglichkeit von Notstandsdekreten, die dem Präsidenten das Vorrecht einräumen, einseitig Gesetze zu verabschieden, wodurch die bereits zuvor vorhandenen zentralistischen Züge der Verfassung weiter gestärkt wurden.¹

Angesichts einer von Instabilität und Uneinigkeit über das politische Regime geprägten Vergangenheit ist es sicherlich kein geringer Fortschritt,

¹ Gleichwohl wurde in der Reform angeordnet, dass ein mit der absoluten Mehrheit beider Kammern zu verabschiedendes Sondergesetz die Reichweite der Intervention des Kongresses mittels der Schaffung einer ständigen Zweikammerkommission zur Nachverfolgung der Dekrete (Art. 99) regulieren würde. Wie wir später noch sehen werden, benötigte der argentinische Kongress mehr als zehn Jahre, um ein solches Gesetz zu verabschieden.

dass Argentinien dazu in der Lage war, eine Regierungsform zu verankern, die auf der Achtung der bürgerlichen Grundrechte und -freiheiten beruht, und umfassende politische Partizipation, den Wettbewerb zwischen den Parteien sowie den Wechsel der politischen Machthaber ermöglicht. Ebenso bemerkenswert ist es, dass die demokratische Entwicklung auf der Grundlage einer dynamischen und partizipativen Zivilgesellschaft stattgefunden hat, die ein Leben in Demokratie schätzt und sich zur Verteidigung ihrer Interessen und Rechte organisiert. Dennoch ist der seit 1983 beschrittene Weg auch problematisch und schwierig gewesen.

Der folgende Beitrag konzentriert sich auf einen zentralen Aspekt, der bei der Bilanz dieser Jahre in Demokratie oft negativ eingeschätzt wird: die Beziehungen zwischen Exekutive, Legislative und Judikative, das Funktionieren des Systems von *checks* und *balances*, wie es von der Verfassung vorgesehen ist. Mitte der 1990er Jahre lenkte der renommierte argentinische Politologe Guillermo O'Donnell die Aufmerksamkeit auf die Vorherrschaft der exekutiven Gewalt gegenüber den anderen Staatsgewalten. Mit seinem Konzept der "delegativen Demokratie" verwies O'Donnell darauf, dass die Präsidenten, wenn sie erst einmal gewählt sind, für sich das Recht in Anspruch nehmen zu regieren, wie es ihnen gefällt. Sie stellen sich als den "Parteien und Interessengruppen übergeordnet" dar und betrachten die anderen Institutionen wie z.B. den Kongress und die richterliche Gewalt "als Störfaktoren, deren Existenz begleitend zu den nationalen und internationalen Vorteilen, ein demokratisch gewählter Präsident zu sein, in Kauf genommen werden muss" (O'Donnell 1994: 59, 60). Später prägte O'Donnell das Konzept der horizontalen Verantwortlichkeit (*accountability*) und bezog sich damit auf die Existenz staatlicher Einrichtungen, die mit der rechtlichen Macht und dem praktischen Willen ausgestattet sind, um im Falle von illegalen Handlungen und Unterlassungen der anderen staatlichen Behörden zu agieren (O'Donnell 1999; 2003). Zugleich gelangte O'Donnell zu der Schlussfolgerung, dass die größte Bedrohung für die horizontale *accountability* von den Übergriffen und der Korruption vonseiten der Exekutive und anderer nicht gewählter staatlicher Agenturen ausgehe. Die Kontrollinstanzen tendierten dazu, auf eine reaktive, nicht kontinuierliche und bisweilen dramatische Art und Weise zu agieren, was viele Kosten für die Institutionen mit sich bringe (O'Donnell 2003: 45).

Die Konzepte O'Donnells bezogen ihre Anregung "aus fast allen latein-amerikanischen Ländern" (O'Donnell 1999: 29), aber das Argentinien unter Carlos Menem (1989-1999; *Partido Justicialista*, PJ) war ein klarer Refe-

renzfall. Es ist nicht schwer zu entdecken, warum. Die Beziehung dieses Präsidenten zu den anderen Staatsgewalten, Legislative und Judikative, wies – mit Variationen in Abhängigkeit von der jeweiligen politischen Konjunktur im Verlauf einer langen Regierungsdekade – sowohl delegative Elemente auf als auch Versuche, die anderen Staatsgewalten zu vereinnahmen (Llanos 2002). Der Missbrauch der Notstandsdekrete und die Veränderungen in der Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofes – welche die berüchtigte “automatische menemistische Mehrheit” ermöglichten – sind vielleicht die beredtesten Beispiele für den Hang der Exekutive, die Macht an sich zu reißen. Dessen ungeachtet ließen die Reaktionen nicht auf sich warten. Die 1990er Jahre brachten eine wichtige Reform der Justiz hervor, zu deren zentralen Zielen die Stärkung der Unabhängigkeit dieser Gewalt gegenüber der Exekutive gehörte. Andererseits setzte der für Menem unvorteilhafte Ausgang der Parlamentswahlen von 1997 der Vorherrschaft des Präsidenten im Kongress ein Ende und ebnete den Weg für die Wahl von Fernando de la Rúa (1999-2001; *Unión Cívica Radical*, UCR) zum Präsidenten. Im Unterschied zu Carlos Menem, dem es gelungen war, sich zehn Jahre lang an der Macht zu halten, war De la Rúa ein schwacher Präsident, der sein vierjähriges Mandat nicht zu Ende führen konnte und inmitten einer wirtschaftlich und sozial schwierigen Lage zurücktrat.

In den folgenden Abschnitten analysiere ich die interinstitutionellen Beziehungen während des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts. Dabei stelle ich mir die Frage, ob die im vorausgegangenen Jahrzehnt durchgeführten institutionellen Reformen und die politischen Ereignisse, mit denen diese Dekade zu Ende ging, dazu beigetragen haben, die Macht des Präsidenten einzudämmen. Zu diesem Zweck widme ich im folgenden Abschnitt einige Kommentare der Schwäche des Präsidenten De la Rúa, der Krise von 2001 und deren Auswirkungen auf die institutionellen Beziehungen. Die anschließenden Passagen konzentrieren sich auf die Jahre der Präsidentschaft von Néstor Kirchner (PJ, 2003-2007) und zeigen, dass nach einem dramatischen Ende der Präsidentschaft von De la Rúa und dem sozioökonomischen Debakel, das seinen Niedergang begleitete, das politische System erneut zu einem Gleichgewicht fand und die Autorität des Präsidenten wiederhergestellt wurde. Indem Kirchner den ideologischen Gegenpol zu Carlos Menem besetzte, vermochte er genauso wie jener absolute Mehrheiten im Kongress zu schaffen. Auch sein Verhalten im Hinblick auf die beiden anderen Staatsgewalten ist häufig als hegemonial und autoritär beurteilt worden. In den Schlussfolgerungen hebe ich hervor, dass sich im “Jahrzehnt der Kirchner” – das so-

wohl die Regierung von Néstor Kirchner wie auch die seiner Frau, Cristina Fernández, die ihn im Amt ablöste, einschließt – die Machtverteilung zwischen den Staatsgewalten weiter deutlich zugunsten des Präsidenten verschiebt. Gleichwohl bleibt die Möglichkeit, dass die gesetzgebende Gewalt wie 2001 der Exekutive erneut ihre Unterstützung entziehen könnte, im Bewusstsein der Präsidenten und der Bevölkerung präsent.

2. Fernando de la Rúa: Die schwache Macht des Präsidenten und die Krise von 2001 (1999-2001)

Fernando de la Rúa wurde 1999 als Repräsentant der *Alianza*, einer Koalition zwischen der alten UCR und dem damals neuen FREPASO (*Frente País Solidario*), einem heterogenen Gemisch aus peronistischen Dissidenten und linken, gegen Ende der 1990er Jahre entstandenen Parteien, zum Präsidenten gewählt. Er trat die Präsidentschaft in einer Situation institutioneller Schwäche an. Die von ihm angeführte, kaum institutionalisierte Koalition, verfügte nur über eine knappe Mehrheit im Abgeordnetenhaus und war im Senat in der Minderheit. Die Mehrzahl der Provinzregierungen befand sich in den Händen der peronistischen Opposition. Die Mitglieder des Obersten Gerichtshofs waren während der zehnjährigen Amtszeit von Präsident Menem bestimmt worden. Angesichts dieses Mangels an institutionellem Rückhalt entschied sich De la Rúa für einen "imperialen" Regierungsstil (Mustapic 2005: 267). Eine solche Strategie bezieht sich – entsprechend der Typologie präsidentieller Führungsstile von Cox/Morgenstern (2002) – auf Präsidenten, die es vermeiden, sich in der parlamentarischen Arena der Gefahr einer Niederlage auszusetzen, indem sie einem unilateralen Regierungsstil mittels Notstandsverordnungen und der Aneignung von legislativen Befugnissen den Vorzug geben. Laut Mustapic ist der unilaterale Einsatz von Macht

bezeichnend für schwache Präsidenten, die nicht den politischen Rückhalt des Parlaments besitzen, weil sie entweder nicht über die Mehrheit im Kongress verfügen oder weil es den eigenen Reihen an Geschlossenheit mangelt (Mustapic 2005: 268).

Der isolationistische Führungsstil De la Rúas, gedacht als Antwort auf die fehlende institutionelle Unterstützung, führte letztlich dazu, dass sowohl die Koalitionspartner als auch seine eigene Partei ihm nach und nach ihr Vertrauen entzogen. Infolge der Niederlage bei den Parlamentswahlen vom Oktober 2001 verlor die Koalition auch die Kontrolle über das Abgeordnetenhaus, das in die Hände des Peronismus gefallen war. Diese Wahlen brachten zudem die allgemeine Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der gesamten

politischen Führungsschicht zum Ausdruck, wie das “Protestvotum” in Form eines hohen Anteils an nicht ausgefüllten Wahlzetteln (22% der abgegebenen Stimmen) und einer Wahlenthaltung in Höhe von 27% zeigte (Torre 2005). Zwischen Oktober und Dezember 2001 wurde die seit dem Ende der Regierung Menem schwelende wirtschaftliche Krise unkontrollierbar und nahm Ausmaße eines sozialen Protestes an. Inmitten von Straßenkrawallen, die Plünderungen und Tote nach sich zogen und zur Verkündung des Ausnahmezustands führten, trat der Präsident am 21. Dezember 2001 zurück.

Die Nachfolger De la Rúa wurden vom Kongress gewählt und stammten aus den Reihen des PJ, da diese Partei in beiden Kammern die Mehrheit stellte: Adolfo Rodríguez Saá musste noch in der gleichen Woche, in der er sein Amt angetreten hatte, inmitten unablässiger sozialer Proteste wieder zurücktreten, nachdem ihm die Regierungsvertreter der Provinzen ihr Vertrauen entzogen hatten. Danach bildete Eduardo Duhalde, der nicht nur mit den Stimmen des PJ, sondern auch mit Unterstützung der Parteien der *Alianza* gewählt wurde, eine Regierung der “Einheit”. Er erklärte den öffentlichen Notstand in sozialer, wirtschaftlicher, administrativer, finanzieller und auf die Wechselkurs-Politik bezogener Hinsicht (Gesetz 25.561) und setzte der 1991 eingeführten Dollar-Peso-Parität (Konvertibilitätsplan), einem zentralen Pfeiler des wirtschaftlichen Modells der 1990er Jahre, ein Ende. Duhalde regierte mit den ihm übertragenen Befugnissen in einer Situation der wirtschaftlichen Dauerkrise und des sozialen Ausnahmezustandes, bevor er sein Mandat mit den vorgezogenen Wahlen im März 2003 beendete.

Auch wenn die wirtschaftliche, soziale und politische Krise von 2001/02 zu vielfältigen Überlegungen Anlass gibt, so lenkt sie den Blick doch vor allem auf zwei Tatsachen: Erstens besteht ein merkwürdiger Kontrast zwischen einem institutionellen Rahmen, der dem Präsidenten weitreichende Machtbefugnisse einräumt und es ihm ermöglicht, auch ohne parlamentarische Mehrheiten unter Verwendung von Notstandsverordnungen, legislativen Befugnissen und Teil-Vetos erfolgreich zu regieren, und einem Präsidenten wie Fernando de la Rúa, der trotz all dieser Ressourcen nicht dazu in der Lage war, sein Mandat zu beenden.² Zweitens gilt es den Gegensatz zwischen einem Kongress hervorzuheben, der sich in Zeiten der politischen Normalität angesichts der legislativen Befugnisse der Exekutive durch einen Mangel an Kompetenzen auszeichnet, der aber dazu in der Lage war, die ins-

2 De la Rúa ist nicht der einzige demokratische Präsident, der vorzeitig zurücktreten musste. Auch Präsident Raúl Alfonsín (1983-1989, UCR) trat fünf Monate vor Ende seiner Amtsperiode inmitten einer Krise der Hyperinflation zurück.

titutionelle Krise von 2001 zu lösen, indem er Regierungen “wie die eines Parlaments in einem parlamentarischen System” (Mustapic 2005; Schamis 2002) bildete. Die Wiedererlangung der präsidentialen Autorität ab 2003 und die Folgen für das Verhältnis der Staatsgewalten untereinander sind Thema des nächsten Abschnitts.

3. Néstor Kirchner und die Wiederherstellung der präsidentiellen Autorität

Néstor Kirchner trat, genauso wie sein Vorgänger, sein Amt in einer Situation institutioneller Schwäche an. Seine Wahl war das Ergebnis der internen Streitigkeiten des Peronismus über die Aufstellung des Präsidentschaftskandidaten für die Wahlen von 2003. Als Mitte 2002 der Wahlkampf begann, positionierten sich gleich mehrere Vertreter des Peronismus als Kandidaten. Die wichtigsten Protagonisten dieser parteiinternen Auseinandersetzung waren der ehemalige Präsident Menem und der damals amtierende Präsident Duhalde, seit 1995 Menems wichtigster Gegenspieler. Duhalde unterstützte die Kandidatur des Provinzgouverneurs von Santa Cruz, Néstor Kirchner, und verweigerte sich der Durchführung interner Vorwahlen, die mit Sicherheit zu einem Sieg Menems geführt hätten. Daher trat der Peronismus schließlich mit drei konkurrierenden Kandidaten zu den Wahlen von 2003 an. Zwar konnten die peronistischen Kandidaten insgesamt 60% der Stimmen auf sich vereinen (45% für Menem-Romero, 22,24% für Kirchner-Scioli und 14,11% für Rodríguez Saá-Posse), aufgrund der politischen Fragmentierung – die sich auch auf die nicht peronistischen Parteien ausdehnte – war jedoch absehbar, dass der Sieger ein Präsident mit geringem institutionellen Rückhalt sein würde.

Unter normalen Bedingungen hätte ein zweiter Wahlgang zwischen den beiden Kandidaten stattgefunden, die in der ersten Runde die meisten Stimmen auf sich vereint hatten (Menem und Kirchner). Es fand jedoch keine zweite Runde statt. Als sich bei Umfragen andeutete, dass Kirchner in der Stichwahl mit einer Zustimmung in Höhe von ca. 70% rechnen konnte, zog Menem seine Kandidatur zurück. Kirchner wurde daraufhin mit den spärlichen 22%, die er in der ersten Runde erzielt hatte, zum Präsidenten ernannt. Die – vermeintliche – Schwäche Kirchners beruhte zudem darauf, dass seine Kandidatur nur aufgrund der Unterstützung durch Eduardo Duhalde und dessen Netzwerke in der dicht besiedelten Provinz Buenos Aires möglich gewesen war.

Nach weniger als einem Jahr im Amt hatte Kirchners Popularität einen Sprung von mageren 22% zu beachtlichen 85% gemacht.³ Die Strategie des Präsidenten zum Aufbau institutionellen Rückhalts während dieses ersten Jahres zog wichtige Folgen auf institutioneller Ebene nach sich, zumal es Kirchner in nur wenigen Monaten auch gelang, sich eine Mehrheit im Parlament zu sichern. Kirchners plötzlicher Zuwachs an Popularität stand mit einer Reihe von Entscheidungen im Zusammenhang, die darauf abzielten, Zeichen für eine moralische Erneuerung der Politik zu setzen, und dies traf genau die allgemeine Stimmung in der Bevölkerung. Kirchner enthob führende Militärs ihrer Ämter; er veranlasste die Neustrukturierung der Bundespolizei, stellte die für ihre Korruptionslastigkeit berüchtigte Gesundheitsbehörde PAMI (*Programa de Atención Médica Integral*, Programm für integrale medizinische Versorgung) unter staatliche Aufsicht; er leitete politische Verfahren gegen Schlüsselvertreter des in Verruf gekommenen Obersten Gerichtshofes ein, gab den Anstoß zur Aufhebung der gegen Ende der Regierungszeit von Präsident Alfonsín erlassenen Amnestiegesetze (Befehlsgehorsamsgesetz, Schlusspunktgesetz), initiierte Verhandlungen mit den privatisierten Versorgungsunternehmen, um Tariferhöhungen zu verhindern; er kritisierte offen die korrupten politischen Bürokratien insbesondere in der Provinz von Buenos Aires, und er unterstützte die Durchführung von Untersuchungen zum Schmiergeldskandal im Senat während der Regierungszeit von Präsident De la Rúa. Diese im Einklang mit den Forderungen der Bevölkerung stehenden Maßnahmen trugen dazu bei, die Beziehungen zwischen der Bevölkerung und der politischen Klasse, die im Laufe der Ereignisse vom Dezember 2001 an einem Tiefpunkt angelangt waren, wieder zu verbessern.

Kirchner konnte die im Laufe des Jahres 2003 stattfindenden Wahlen dazu nutzen, seine eigene politische Unterstützungsbasis auszubauen. Zwischen dem 24. August und dem 23. November fanden in 22 von 24 landesweiten Distrikten Wahlen zum nationalen Abgeordnetenhaus statt. Der Präsident setzte seine Popularität als politisches Kapital ein, um diejenigen Kandidaten zu begünstigen, die ihm als mögliche Alliierte nützlich sein konnten, gleichgültig ob diese Kandidaten dem traditionellen Peronismus, abtrünnigen Gruppierungen oder einer anderen Partei angehörten. Anders als bei den Präsidentschaftswahlen trat der Peronismus bei diesen Wahlen weitgehend geeint auf, sodass sich die abgespaltenen Gruppierungen im Laufe

3 Diese Information stammt aus Bonvecchi/Mora y Araujo (2009), Grafik 1: "Serie de aprobación presidencial y aprobación de la política económica 1991-2004".

des Jahres nach und nach hinter den Präsidenten stellten. Als der neugewählte Kongress sich am 10. Dezember 2003 konstituierte, gehörten dem hinter Kirchner stehenden Block des PJ 129 Abgeordnete an: eine klare Mehrheit. Dabei ist nicht jene Handvoll von "transversalen" Abgeordneten mitgerechnet, die nicht peronistischen, aber Kirchner nahe stehenden Blöcken angehörten. Der Präsident konnte sich diesen 2003 erlangten Rückhalt während seiner gesamten Amtszeit sichern, trotz einiger Momente großer Spannungen. Bei den Parlamentswahlen von 2005 konkurrierten Fraktionen des PJ gegeneinander – insbesondere die Fraktion des "Duhaldismo" der Provinz von Buenos Aires distanzierte sich vom Präsidenten –, aber Anfang 2006 war der Rückhalt im Kongress wiederhergestellt.

3.1 Präsident und Kongress

Die folgende Tabelle fasst einige Statistiken zusammen, die präsidentiale Gesetzesinitiativen, deren Ergebnisse sowie den Gebrauch von Notstandsdekreten dokumentieren. Auf den ersten Blick stechen zwei Dinge ins Auge: die starke Zunahme von Dekreten in diesem Jahrzehnt und die schwankende Erfolgsquote, was die Billigung der präsidentialen Gesetzentwürfe angeht, wobei die niedrigste Quote von Duhalde mit weniger als 25% erzielt wurde. Beide Tatsachen sind für die Regierungszeit De la Rúas nachvollziehbar, die sich durch eine große institutionelle Schwäche auszeichnete, und auch für die Amtszeit von Präsident Duhalde, die von wirtschaftlichem Notstand und sozialem Missstand begleitet wurde. Bei Duhalde handelte es sich außerdem aufgrund seiner Ernennung durch das Parlament um einen Präsidenten mit einem niedrigen Legitimitätsgrad. In diesem Sinne legen die Zahlen die Interpretation nahe, dass schwache Präsidenten nur für wenige Gesetzesinitiativen Mehrheiten finden und eher mit Hilfe von Verordnungen regieren. Einige Autoren gehen davon aus, dass Gesetzentwürfe größere Chancen haben, behandelt und gebilligt zu werden, wenn der Präsident, der sie entworfen hat, weiterhin an der Macht ist (Bonvecchi/Zelaknik 2009). In diesem Sinne waren die Präsidenten De la Rúa und Duhalde am stärksten benachteiligt.

Die Präsidentschaft Kirchners weist hinsichtlich der Billigung von Gesetzentwürfen ähnliche Züge wie die Menems auf. Beide dem PJ angehörenden und über Mehrheiten in beiden Kongresskammern verfügenden Präsidenten brachten fast 60% ihrer Gesetzentwürfe durch. Gleichwohl griffen beide Präsidenten trotz ihres Rückhaltes im Parlament auch in gleichem Maße auf die Verwendung von Notstandsverordnungen zurück.

Gesetzentwürfe der Exekutive (1983-2007)

Präsidentschaft	Gesetz- entwürfe des Präsidenten	Gebilligte Vorhaben	Gebilligte Vorhaben in %	Notstands- verord- nungen
Alfonsín (1983-1989)	595	404	67,9	10
Menem (1989-1999)	1.323	779	58,8	276
De la Rúa (1999-2001)	222	106	47,7	54
Duhalde (2001-2003)	124	30	24,4	158
Kirchner (2003-2007)	342	195	57,0	236

Quellen: für 1983-2001 siehe Mustapic (2005: 268, 269); für die Regierungsperioden von Duhalde und Kirchner siehe Bonvecchi/Zelaznik (2009); für die Verordnungen wurde die Datenbank der Abgeordnetenkommer Argentinien konsultiert.

Ein wichtiger Unterschied zwischen Menem und Kirchner liegt in der Tatsache, dass Ersterer zehn Jahre lang an der Macht war, während Letzterer nur vier Jahre regierte, sodass die Anzahl der behandelten und gebilligten Gesetzesanträge bei Kirchner proportional niedriger und die Zahl der Notstandsverordnungen proportional höher als bei Menem ist. All dies ist der Fall, obwohl Kirchner in einem Kontext wirtschaftlicher Stabilität, ja sogar des ökonomischen Wohlstands regierte. Ebenso liegt eines der herausragendsten Merkmale des Gesetzgebungsprozesses während der Amtszeit Kirchners in der wiederholten Delegation von Befugnissen des Parlaments an den Präsidenten. Präsident Menem hatte zu Beginn seiner Amtszeit auf der Grundlage von 1989 verabschiedeten Ermächtigungsgesetzen regiert (Llanos 1998). Die Regierung Kirchner zeichnete sich zum einen durch die jährliche Verlängerung des bereits im Januar 2002 verabschiedeten Gesetzes über den öffentlichen Notstand in sozialer, wirtschaftlicher, finanzieller und wechsellkurspolitischer Hinsicht aus. Zum anderen verabschiedete der Kongress im August 2006 das Gesetz 26.124, durch das Artikel 37 des Gesetzes 24.156 über die Finanzverwaltung und die Kontrolle des öffentlichen Sektors reformiert wurde. Damit erhielt der Kabinettschef die Befugnis, im Rahmen des – durch das jeweilige Haushaltsgesetz verabschiedeten – Gesamtetats alle Umschichtungen vorzunehmen, die er für angemessen hielt. Derartige Veränderungen können sowohl laufende Ausgaben, Kapitalausgaben, finanzielle

Verwendungen und die zweckgebundene Verteilung betreffen. Mit anderen Worten behielt sich der Nationalkongress lediglich Entscheidungen über die Gesamthöhe des Haushalts sowie über die Höhe der Neuverschuldung vor und trat jegliche Entscheidung über die Zweckbindung einzelner Haushaltspositionen an die Exekutive ab.

Allerdings verabschiedete der Kongress gleichzeitig im Juli 2006 das Gesetz zur Regulierung des parlamentarischen Verfahrens im Umgang mit Notstandsdekreten (Gesetz 26.122). Auf der Grundlage dieses Gesetzes wurde die ständige Zwei-Kammer-Kommission für gesetzgebende Verfahren geschaffen, die bereits in der Verfassungsreform von 1994 angelegt worden war. Die Kommission erhielt den Auftrag, die Gültigkeit von Dekreten zu beurteilen und ihr Urteil den Vollversammlungen beider Kammern zur jeweils ausdrücklichen Behandlung mitzuteilen.⁴ Die Gleichzeitigkeit beider Gesetze, die sowohl die Schaffung einer Kommission wie auch die Delegation von gesetzgebenden Befugnissen an den Kabinettschef vorsahen, erweckt den Eindruck, als ob die Exekutive beschlossen habe, dem Kongress Kontrollkompetenzen als Gegenleistung für außerordentliche Befugnisse im Rahmen der Haushaltsverwaltung einzuräumen. Die Schaffung der Kommission war eine wichtige Entscheidung zugunsten des Kongresses, die jedoch das Machtungleichgewicht zwischen den Gewalten nicht zu kompensieren vermochte. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum sich eine Exekutive, die über absolute Mehrheiten verfügt, um die Erteilung von delegierten Befugnissen bemüht. Und umgekehrt stellt sich die Frage, warum der Kongress wiederholt dazu bereit gewesen ist, seine Vorrechte im Bereich der Gesetzgebung an die Regierung abzutreten.

Auch wenn bislang noch nicht sehr viele Untersuchungen über die Beziehungen zwischen Präsident und Kongress in diesen Jahren vorliegen und wir somit Gefahr laufen, überstürzte Schlüsse zu ziehen, liegt die Vermutung

4 Die Zwei-Kammer-Kommission besteht aus acht Abgeordneten und acht Senatoren, die durch die Präsidenten der jeweiligen Kammern auf Vorschlag der parlamentarischen Blöcke und unter Berücksichtigung einer Proporzregel hinsichtlich der politischen Zugehörigkeiten bestimmt werden. Die Urteile der ständigen Zwei-Kammer-Kommission werden mittels Unterzeichnung durch die absolute Mehrheit ihrer Mitglieder gebildet. Der Präsident der Kommission gibt im Falle einer Patt-Situation mit seiner Unterschrift den Ausschlag. Eine von beiden Kammern ausgehende ausdrückliche Ablehnung setzt ein Dekret außer Kraft (Art. 24). Es ist bemerkenswert, dass der Kongress sich auf die Schaffung dieser Kommission geeinigt hat. Allerdings muss die Kommission ihr Urteil innerhalb von zehn Tagen nach Empfang des Dekrets verkünden, während über die Verfahrensform der Kammern nur festgelegt ist, dass sie ohne eine genaue Fristangabe "unverzüglich und rasch vonstatten zu gehen habe" (Art. 21).

nahe, dass der delegative Regierungsstil der Regierung Kirchner durch die politische Fragmentierung infolge der Krise von 2001 und den daraus resultierenden Mangel an Geschlossenheit der Regierungsfraktion erklärt werden kann. Wie erwähnt, ist nach Ansicht der einschlägigen Literatur bei einer derartigen politischen Konstellation eine Delegation von Kompetenzen nicht unwahrscheinlich. Mehrere neuere Arbeiten zur Politik in Lateinamerika zeigen, dass die verfassungsrechtliche Verankerung von Notstandsverordnungen die andere Seite der zunehmenden Fragmentierung des Parteiensystems ist (Negretto 2009). In einer früheren Arbeit habe ich den Gebrauch des Dekrets in der letzten Regierungsetappe von Präsident Menem als ein typisches Mittel zur Verwendung in "konfliktbeladenen Phasen" seiner Beziehung zur eigenen Partei im Kongress bezeichnet (Llanos 1998).⁵ Auch der unilaterale Regierungsstil von Präsident De la Rúa war, wie erwähnt, eine Konsequenz der fehlenden institutionellen Unterstützung durch das eigene Lager.

Zwischen 2000 und 2010 erreichte die Fragmentierung der politischen Landschaft, die sowohl kontextbezogene wie institutionelle Gründe hat und ideologische Züge besitzen mag oder nicht, kritische Ausmaße. Während der ersten Jahre der demokratischen Periode (1983-1995) entfielen 80% der bei Präsidentschaftswahlen und nationalen Parlamentswahlen abgegebenen Stimmen auf die beiden traditionellen Parteien PJ und UCR. Mit dem Aufkommen des FREPASO bei den Präsidentschaftswahlen von 1995 machte sich die zunehmende Bedeutung anderer, aus den Provinzen stammender politischer Kräfte im nationalen Kongress sowie eine gewisse Tendenz zu einem – zunächst gemäßigten – Vielparteiensystem bemerkbar. Aufgrund interner Spaltungen in den großen Parteien nahm die Fragmentierung zu Beginn des neuen Jahrhunderts zu. Die Krise von 2001, die der Regierung De la Rúa ein Ende setzte, war der kritischste Augenblick für die Parteien, da nicht nur ihre Legitimität und Repräsentativität in Bedrängnis geriet, sondern auch ihr Zusammenhalt in Frage gestellt wurde. Ein Teil der UCR spaltete sich von dieser Partei ab und schloss sich Elisa Carrió an, während der

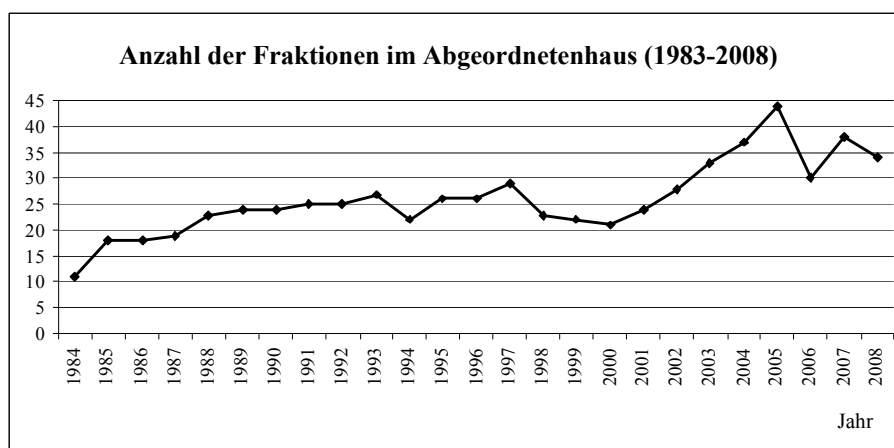
5 Freilich war Menem ein starker Präsident in der ersten Phase seiner Regierungszeit, in der er auch von den Notstandsdekreten Gebrauch machte. Allerdings zeichnete sich seine Regierung durch die Mischung zwischen dem Gebrauch dieses einseitigen Mittels und Verhandlungstätigkeiten sowie dem Aufbau politischer Macht im Kongress aus, was ihm erlaubte, sich politisch zu festigen und ein Jahrzehnt an der Macht zu bleiben. Am Ende seiner Regierungszeit verband sich der Gebrauch der Dekrete mit dem Scheitern seiner Gesetzesvorschläge im Kongress sowie der Infragestellung seiner Führungsrolle innerhalb seiner Partei.

PJ in eine seiner typischen, durch die Neubesetzung der Parteiführung ausgelösten Krisen geriet. Wie wir gesehen haben, führte die Krise zwar zu keiner vollständigen Abspaltung einer Parteigruppe, aber zur Aufstellung von drei getrennten Listen für die Präsidentschaftswahlen von 2003. Seitdem weist die Partei weiterhin tief greifende innere Spaltungen auf.

Die Krise von 2001 wirkte sich auch auf die institutionellen Regeln aus, die die Aktivitäten der Parteien regulieren. Die beschlossenen Veränderungen sollten zwar dem Zweck dienen, eine größere Offenheit der Parteien gegenüber der Zivilgesellschaft zu garantieren, in der Praxis verstärkten sie aber die Tendenz zur Fragmentierung. Das Gesetz 23.298, das zwischen zwei Typen von Parteiformationen (auf Distriktebene und auf nationaler Ebene) unterscheidet und der ersten Vorrang gegenüber der zweiten einräumt, wurde im Jahr 2002 modifiziert. Dabei wurde die Klausel abgeschafft, die einen Stimmenanteil von mindestens 2% bei zwei aufeinanderfolgenden Wahlen zur Voraussetzung für die Anerkennung des Parteistatus vorschrieb. Infolge dieser Veränderung nahm die Zahl der Parteien auffällig zu. Im November 2006 registrierte die nationale Wahlbehörde insgesamt 691 Parteien. Dadurch wurden die alten Parteien, vor allem der PJ, dazu gezwungen, für jede Wahl lokale *ad hoc*-Allianzen zu bilden. Diese Allianzen korrelieren in der Regel nicht mit weiterreichenden Regierungskompromissen, was zu Koordinationsproblemen und Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit führt, wenn Parlamentsfraktionen oder andere öffentliche Ämter miteinander geteilt werden (Mustapic 2002). Die auf der nächsten Seite abgedruckte Grafik dient zur Illustration dieser Aussage. Sie zeigt die Zunahme der Anzahl von Fraktionen im Kongress ab 2001, wobei die Spitzen in den Jahren 2005 und 2007 liegen. In beiden Fällen handelt es sich um Wahljahre, die sich durch ein hohes Maß an interner Konkurrenz innerhalb des PJ auszeichneten, wenngleich sich diese internen Spannungen wieder zugunsten der Tendenz zur Vereinheitlichung auflösten, sobald das Wahlereignis verstrichen war.

Die Ansichten über die Auswirkungen der politischen Fragmentierung zwischen 2000 und 2010 auf die präsidentialen Gesetzesinitiativen sind gespalten. Manche Autoren gehen davon aus, dass die Ent-Nationalisierung und Fragmentierung des Parteiensystems die Rolle der traditionellen Parteien als Garanten für politische Verhandlungen im Kongress entkräftet und damit auch die Bildung von parlamentarischen Koalitionen erschwert und die Möglichkeiten des Präsidenten schwächt, Unterstützung für seine Gesetzesinitiativen zu finden. Feuerherd (2009) zeigt, dass Präsident Kirchner zwi-

schen 2005 und 2007 für die Durchsetzung seiner Gesetzesvorhaben die Unterstützung von mindestens 46 mehr Abgeordneten benötigte als Menem zwischen 1993 und 1997. Andere Autoren sind der Ansicht, dass der Gesetzgebungsprozess immer im Wesentlichen den vom jeweiligen Präsidenten vorgegebenen Richtlinien gefolgt ist, unabhängig vom Umfang seiner jeweiligen Mehrheit im Parlament (Bonvecchi/Zelaznik 2009). In der Presse wird häufig die Auffassung vertreten, dass sich unter Kirchner die Regierungsmehrheit im Parlament einem starken Präsidenten unterordnete und ihm die Ressourcen und Kompetenzen delegierte, die er für seine Amtsführung benötigte.



Quelle: Daten der *Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*. Die Informationen für die Jahre 2005 und 2007 stammen von der Webseite des Innenministeriums. Die Grafik wurde mir freundlicherweise von Constanza Figueroa Schibber zur Verfügung gestellt.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass keine Studie die Tendenz hin zu einem unilateralen Regierungsstil infrage stellt, die sich zu Beginn der 1990er Jahre abzuzeichnen begann und im gegenwärtigen Jahrzehnt ihren Höhepunkt erreicht hat. Allerdings herrscht ein gewisses Maß an Uneinigkeit über die Gründe für diese Tendenz, die einige Autoren auf das Ausmaß an Schwierigkeiten zurückführen, mit denen der Präsident während dieser Jahre im Kongress konfrontiert war. Auf jeden Fall ist der Kongress nicht dazu in der Lage gewesen, der legislativen Autorität des Präsidenten entgegenzuwirken; er hat vielmehr sogar dazu beigetragen, diese zu verstärken.

3.2 Präsident und Judikative

Der dominierende Einfluss des Präsidenten auf die Ernennung der Mitglieder der Judikative und deren Verbleib im Amt war in Argentinien schon immer ein Anlass zur Sorge. Es ist bekannt, dass die Präsidenten im Laufe des 20. Jahrhunderts immer wieder danach trachteten, den Obersten Gerichtshof zu kontrollieren. So berief die Regierung Juan Domingo Perón beinahe alle Mitglieder dieses Gerichtshofes neu, nachdem sie zuvor durch ein politisches Verfahren für eine Absetzung der amtierenden Mitglieder gesorgt hatte. Nach dem Sturz Peróns 1955 wurden alle Mitglieder des Gerichtshofes neu ernannt; gleiches geschah nach den Staatsstreich von 1966 und 1976. Im Zuge der Rückkehr zu verfassungsmäßig gewählten Regierungen wurde der Gerichtshof erneuert, zumal die *de facto* ihr Amt ausübenden Richter von ihren Posten zurückgetreten waren (Smulovitz 1995). Zu Beginn der demokratischen Regierung im Jahr 1983 wurde die Kontinuität der Obersten Richter im Amt ebenfalls infrage gestellt. Eine der ersten Amtshandlungen von Präsident Alfonsín bestand darin, vom Senat die Zustimmung für die Ernennung von fünf Mitgliedern für den Obersten Gerichtshof zu erbitten. Dieses Gesuch wurde eingereicht, nachdem die zuvor noch amtierenden Richter angesichts der Bedrohung, vom Präsidenten per Dekret entlassen zu werden, freiwillig zurückgetreten waren, um so die Einleitung eines politischen Verfahrens gegen sie zu verhindern (Chávez 2004: 459). Dessen ungeachtet waren in dem von Alfonsín ernannten Gerichtshof Richter unterschiedlicher ideologischer und politischer Richtungen vertreten (Larkins 1998: 439). Kurz nach seiner Amtsübernahme versuchte Carlos Menem, eine ihn begünstigende Mehrheit im Obersten Gerichtshof zu schaffen, indem er im Kongress ein umstrittenes Projekt zur Erhöhung der Zahl der Richter von fünf auf neun einreichte. Diese nach langwierigen parlamentarischen Verhandlungen bewilligte Initiative erlaubte es Menem, sechs Richter zu ernennen, da neben den vier neu zu bestimmenden Richtern auch zwei der amtierenden zurückgetreten waren. Auch die Ernennung der neuen Richter folgte nicht den etablierten Regeln und war Gegenstand der Kritik vonseiten der Opposition (Verbitsky 1993: 52).

Die Manipulation von Berufungen im Bereich der richterlichen Gewalt trug zur Schaffung einer regierungsfreundlichen Mehrheit im Obersten Gerichtshof bei, die den Weg für tief greifende wirtschaftliche Reformen in den 1990er Jahren ebnete. Allerdings löste die Unverfrorenheit, mit der Präsident Menem die richterliche Gewalt zu beeinflussen trachtete, Aktionen gegen ihn sowohl vonseiten der Politik als auch aus dem Bereich der Zivilgesell-

schaft aus. Die Situation der Judikative war ein wichtiges Thema in der Verfassungsdebatte von 1994 und führte dazu, dass in die im gleichen Jahr verabschiedete Verfassung schließlich wichtige Veränderungen eingebaut wurden, die deutlich darauf abzielten, den Handlungsspielraum der Präsidenten einzuschränken (Art. 99). Diese Modifikationen sorgten für mehr Transparenz bei der Ernennung von Mitgliedern der Judikative; sie schrieben spezifische Mehrheiten zur Ratifizierung von Kandidaten im Kongress vor und ermöglichten mittels öffentlicher Anhörungen die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Ernennungsprozess. Im Hinblick auf die Richter am Obersten Gerichtshof wurde festgelegt, dass deren Ernennung in einer öffentlichen, eigens dazu anberaumten Sitzung des Senats mit Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder zu erfolgen habe. Hinsichtlich der Wahl der Richter für Gerichte der untergeordneten Instanzen wurde die Schaffung eines Magistratrates beschlossen, der unter anderem Befugnisse zur Durchführung politischer Verfahren besitzt und dafür zuständig ist, dem Präsidenten drei Kandidaten zur Auswahl von Richtern vorzuschlagen.

Genauso wie im Fall der Regelung der Notstandsdekrete verlief die Implementierung der für den Bereich der richterlichen Gewalt in der Verfassung von 1994 festgelegten Reformen weder leicht noch schnell (Finkel 2004). Die Regierung Menem verhielt sich ablehnend hinsichtlich der Achtung der Transparenz in den Verfahren, und die Bestätigung des Gesetzes zur Schaffung des Magistratrates verzögerte sich bis 1998, sodass dieser sich erst 1999 konstituieren konnte. Die im darauffolgenden Jahrzehnt amtierenden Präsidenten haben unter Berücksichtigung des neuen institutionellen Rahmens gehandelt – eines Rahmens, der der Exekutive weniger Möglichkeiten einräumt, um die richterliche Gewalt zu manipulieren, und der zur Professionalisierung der Auswahlverfahren von Richtern sowie zu größerer Transparenz des gesamten Prozesses beigetragen hat.

Trotz dieser bemerkenswerten institutionellen Fortschritte im Hinblick auf eine Kontrolle der Exekutive sind die Entwicklungen nicht geradlinig verlaufen. Spannungen zwischen richterlicher und exekutiver Gewalt waren vor allem im Falle der Regierungen, die über eine parlamentarische Mehrheit verfügten, ständig präsent. Der Umstand, einen sowohl aus dem politischen Lager als auch vonseiten der Zivilgesellschaft infrage gestellten Obersten Gerichtshof geerbt zu haben, der eindeutig auf der Linie des „Menemismo“ lag, wurde von den nachfolgenden Präsidenten nicht mit Gleichmut hingenommen. Fernando de la Rúa war der einzige Präsident – auch der einzige der letzten 50 Jahre (Helmke 2005: 155) –, der keine Veränderungen im

Obersten Gerichtshof anstrebte und eine versöhnliche Haltung beibehielt, was sich auf den geringen politisch-institutionellen Rückhalt, der ihm zur Verfügung stand, zurückführen lässt. Eduardo Duhalde hingegen griff, kaum hatte er sein Amt angetreten, den Obersten Gerichtshof an und forderte den Kongress offen dazu auf, politische Verfahren gegen alle Mitglieder des Gerichtshofes einzuleiten. Duhaldes Schachzug war hochgradig riskant und entpuppte sich als ein Fehler, da der Oberste Gerichtshof sich in der Folge *en bloque* verteidigte und Entscheidungen traf, die kontraproduktiv angesichts des schwierigen sozioökonomischen Kontextes waren, in dem sich die Regierung Duhalde befand. Nach wenigen Monaten gab der Kongress den Versuch auf, ein politisches Verfahren gegen alle Mitglieder des Gerichtshofes zu initiieren.

Néstor Kirchner forderte seinerseits den Kongress bereits einen Monat nach Amtsantritt öffentlich dazu auf, das politische Verfahren gegen den Obersten Gerichtshof erneut zu eröffnen. Die negativen Erfahrungen der Regierung Duhalde veranlassten ihn jedoch zu einem Strategiewechsel. Nun richtete sich das politische Verfahren jeweils gegen die einzelnen Richter und nicht mehr insgesamt gegen den Obersten Gerichtshof. Die neue Taktik sollte sich als erfolgreich herausstellen. Mit dem aufgrund "moralischer Ermüdung" erfolgten Rücktritt des Richters Bossert im Jahr 2002 und vier neuen Ernennungen am Obersten Gerichtshof während der Regierungszeit Kirchners fand die automatische "menemistische" Mehrheit ein Ende. Heute ist man sich sowohl in der akademischen Welt als auch in den zivilen Verbänden darüber einig, dass Kirchner mit Persönlichkeiten wie Eugenio Zaffaroni, Elena Highton und Carmen Argibay geachtete und geschätzte Richter ernannt hat und damit eine qualitative Veränderung gegenüber früheren Versuchen der Exekutive festzustellen ist, die richterliche Gewalt zu vereinnahmen.⁶

Weniger positiv fällt hingegen die Bilanz im Hinblick auf das Funktionieren des Magistraturrates aus, eines wichtigen, durch die Verfassung ins

6 Ende 2006 wurde das Gesetz 26.183 verabschiedet, das festlegt, dass "der Oberste Gerichtshof der Nation sich aus fünf Mitgliedern zusammensetzt". Das Gesetz enthält eine vorübergehende Verordnung, mittels derer momentan die Zahl der Mitglieder von 7 auf 5 Personen reduziert wird, bis sich zwei definitive Freistellen ergeben, die absichtlich nicht besetzt werden, um die Zahl von fünf Mitgliedern zu erreichen. Dieses Gesetz war die Antwort der Exekutive auf die Forderungen der Opposition und der zivilen Verbände, die beiden Freistellen zu füllen, die 2005 entstanden waren und es verhindert hatten, Mehrheiten in den Fällen zu bilden, in denen die Mitglieder des Obersten Gerichtshofes untereinander zu keiner Übereinkunft gekommen waren.

Leben gerufenen Organs, das dazu dienen soll, den niedrigeren Instanzen der Justiz zu größerer Effizienz und Unabhängigkeit zu verhelfen. Die Gesetze, die die Einrichtung und die Arbeitsweise des Rates betreffen – Gesetz 24.937 und seine korrigierte Fassung, das Gesetz 24.939, beide 1998 verabschiedet –, legen fest, dass der Rat aus 20 Mitgliedern bestehen soll, die ein Gleichgewicht zwischen vier Gruppen bilden. Entscheidungen sollen in Plenarversammlungen mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder gefällt werden.⁷ Die Justizreform schaffte zwar nicht die Befugnisse der exekutiven Gewalt ab, kraft Verfassung Richter ernennen zu können; sie verfügte jedoch deren Zusammenwirken mit Vertretern der richterlichen Gewalt, Anwälten und Repräsentanten von Zivilverbänden. Durch die Intervention des Magistraturrates wurden die Möglichkeiten der Exekutive zur Ernennung von Richtern eingeschränkt. Hatte die Exekutive zuvor aus einer Anzahl x von Kandidaten nach Gutdünken Ernennungen vornehmen können, so reduzierte sich dies mit der Reform auf drei Kandidaten, die der Rat dem Präsidenten zur Auswahl vorschlägt.

Dieser Prozess hin zu zunehmender Transparenz und Kontrolle machte mit der Verabschiedung des Gesetzes 26.080 im Februar 2006 jedoch einen Rückschritt, als die Anzahl der Mitglieder des Rates von 20 auf 13 verringert wurde. Infolgedessen ergab sich eine Neuzusammensetzung des Rates, bestehend aus einem Vertreter der exekutiven Gewalt, sechs Abgeordneten, drei Richtern, zwei Anwälten und einem Akademiker. Oppositionsparteien und Zivilgesellschaft stellten die Reform nachdrücklich infrage, da auf diese Weise die relative Macht der Regierungsvertreter gestärkt wurde. Nach dem ursprünglich vorgesehenen Schema verfügte eine Mehrheitsregierung wie die von Kirchner über fünf von zwanzig Mitgliedern (ein Vertreter der Exekutive, zwei Senatoren und zwei Abgeordnete), d.h. über weniger als ein Drittel der Mitglieder. Nach dem 2006 verabschiedeten Schema waren es dagegen fünf von dreizehn Mitgliedern und damit 43%.

7 Die 20 Mitglieder sind folgendermaßen verteilt: neun Vertreter der Exekutive und Legislative (einer für die exekutive Gewalt, vier für den Senat und vier für die Abgeordnetenkammer, wobei jede Kammer mit zwei Repräsentanten für die Mehrheitspartei, einem für die Partei, die die erste Minderheit vertritt, und einem für die Partei in der zweiten Minderheitsposition vertreten ist), fünf Vertreter der richterlichen Gewalt (der Präsident des Obersten Gerichtshofes und vier Richter niedrigerer Gerichtshöfe, bestehend aus in Provinzen tätigen Richtern), vier von Berufsgremien ausgewählte Richter und zwei Vertreter aus dem akademischen Sektor (ein Jurist und eine weitere, eine anerkannte Laufbahn aufweisende Person).

Die Veränderungen in der Zusammensetzung des Magistratrates legen einige interessante Schlussfolgerungen nahe. Das Verhältnis der Regierung Kirchner zu den mittleren und unteren Instanzen der richterlichen Gewalt war nicht ungetrübt. Es kam zu Denunzierungen und öffentlicher Druckausübung gegenüber Mitgliedern dieser Instanzen; die Auswahl von Kandidaten, die vom Magistratrat für das Richteramt vorgeschlagen wurden, verzögerte sich (Llanos/Figueroa Schibber 2008), und schließlich versuchte man (erfolgreich), die Regeln des Richterauswahlprozesses zu ändern, indem man die Pluralität des Rats reduzierte. Obwohl das Programm und die Strategien Kirchners sich von denen anderer Präsidenten unterschieden und sein Handlungsspielraum durch die in den 1990er Jahren durchgeführten Reformen beschnitten wurde, ähnelt seine Haltung weitgehend der anderer Präsidenten, die versucht haben, auf die Zusammensetzung der Gerichtshöfe zu ihren eigenen Gunsten Einfluss auszuüben. Kirchner setzte sich nicht nur für eine Veränderung der Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofes ein, sondern er versuchte auch, die Ernennung von Richtern auf niedrigerer Ebene zu beeinflussen und so den pluralistischen Geist des Gesetzes zu verändern – wenn auch nicht ganz auszulöschen. Die “Invasionen” Kirchners sind jedoch weit von denen Menems entfernt. So mögen daher die Justizreformen zwar nicht vollständig erfolgreich gewesen sein, aber sie haben mit Erfolg die Rolle der Opposition und der Zivilgesellschaft erweitert und folglich den Einfluss des Präsidenten eingeschränkt.

4. Schlussbemerkung

Die Konzentration der politischen Macht in der Figur des Präsidenten ist im demokratischen politischen System Argentiniens unverkennbar. Der übertriebene Gebrauch von Notstandsverordnungen, die von Carlos Menem zu einem selbstverständlichen Regierungswerkzeug gemacht wurden, ist vielleicht die aussagekräftigste Ausdrucksform dieser Tendenz zur Machtkonzentration. Zugleich hat der Kongress im Laufe all dieser Jahre der Demokratie weiterhin Gesetze verabschiedet sowie Initiative und Fähigkeit zur Vetobildung bei bestimmten Anlässen bewiesen. Das wurde, um nur einige jüngere Beispiele zu nennen, sowohl mit der Ernennung von Präsidenten durch den Kongress im Verlauf der Krise von 2001 deutlich, als auch mit der Entscheidung des Kongresses von 2008, die von Präsidentin Cristina Kirchner erhobene Sondersteuer auf Agrarexporte zu bremsen, die massive soziale Proteste in den ländlichen Gebieten ausgelöst hatte. Dessen ungeachtet bleibt das Paradox bestehen, dass sowohl Situationen der Schwäche des Präsi-

ten, bedingt durch das Fehlen von eigenen Mehrheiten oder den Mangel an innerem Zusammenhalt in der regierenden Partei, wie auch Situationen großer parlamentarischer Mehrheiten die Übertragung von Befugnissen an den Präsidenten oder die Toleranz gegenüber einem unilateralen Regierungsstil nach sich gezogen haben.

Dieser Beitrag hat auch gezeigt, dass die Beziehungen zwischen Exekutive und Judikative nicht frei von Schwierigkeiten gewesen sind. Alle Präsidenten haben in der einen oder anderen Weise versucht, auf die Zusammensetzung der richterlichen Gewalt Einfluss auszuüben. Allerdings haben unterschiedliche, durch die politische Opposition und zivile Verbände im Laufe der 1990er Jahre angeregte institutionelle Reformen die Art dieser Einflussnahme bzw. des Vordringens in den Bereich der anderen Gewalt verändert und, wichtiger noch, sie deutlich einzuschränken vermocht. Freilich haben diese Justizreformen nicht die Neigung der exekutiven Gewalt zur Vorherrschaft außer Kraft gesetzt und offenbarten früher oder später ihre Schwächen und Fehler. Auf der anderen Seite machen diese Unzulänglichkeiten auch deutlich, dass man die exekutive Gewalt eher in ihren Beziehungen zur richterlichen Gewalt zu zügeln vermochte, während gleichzeitig die institutionellen Mechanismen zur parlamentarischen Kontrolle der Exekutive unzureichend waren. Mit anderen Worten: Die für Notstandsverordnungen zuständige Zwei-Kammer-Kommission, die als Kontrollorgan des Kongresses geschaffen wurde, verfügte nicht über die gleiche Effektivität wie die ebenso ins Leben gerufenen zahlreichen, zur Eindämmung des Vordringens der Exekutive in die Judikative ersonnenen Kontrollmechanismen.

Der Kongress ist als Hauptverantwortlicher für die fehlende Verteidigung seiner eigenen Befugnisse zu betrachten. Außer Zweifel steht jedoch auch, dass die enorme politische Fragmentierung die Koordination gemeinsamen Handelns erschwert hat, wie man auch einräumen muss, dass mit parlamentarischen Mehrheiten ausgestattete Präsidenten ihre Ziele ohne größere Hindernisse zu erreichen pflegen. Beide Situationen sind in diesem Jahrzehnt anzutreffen. Möglicherweise haben der vermehrte Konsens in der Zivilgesellschaft und deren starker Einsatz für eine unabhängige Judikative dafür gesorgt, dass die Beziehungen zwischen dem Präsidenten und der richterlichen Gewalt sich vergleichsweise annehmbar gestalteten.

Abschließend gilt es, eine letzte Bemerkung über die Beziehungen zwischen Präsident und Kongress anzufügen. Während sich in normalen Zeiten das Gleichgewicht der Gewalten zugunsten der Exekutive verschiebt, kann sich dieses Schicksal in Krisenzeiten umkehren. Tatsächlich haben es nicht

alle Präsidenten vermocht, ihre weitreichenden Regierungsressourcen zu verwenden, um politische Macht aufzubauen und sich im Amt zu halten. Die ungewöhnliche Krise im Jahr 2001 verdeutlichte, dass es Argentinien nicht vollständig gelungen ist, die tradierte politische Instabilität zu überwinden. Die Krise zeigte aber auch, dass diese Instabilität nicht mehr das demokratische Regime als Ganzes, sondern insbesondere die Figur des Präsidenten betraf. Die Rücktritte Fernando de la Rúa und seiner beiden – durch den Kongress ernannten – Nachfolger Adolfo Rodríguez Saá und Eduardo Duhalde lenken die Aufmerksamkeit einerseits auf den eigentümlichen Kontrast zwischen diesen Präsidenten, die nicht dazu imstande waren, ihr Mandat zu beenden, und andererseits auf den durch die Verfassung geschaffenen Rahmen, der ihnen im Prinzip hinreichende Machtbefugnisse eingeräumt hätte, um erfolgreich mit oder ohne parlamentarische Mehrheit regieren zu können. Um O'Donnells Worte zu gebrauchen, sind in delegativen Demokratien wie der argentinischen die Veränderungen drastisch und bringen es mit sich, dass die Präsidenten rasch die Allmacht gegen die Ohnmacht eintauschen. Während in normalen Zeiten die Rolle des Kongresses neben der der exekutiven Gewalt verblasst, hat der Kongress in außergewöhnlichen Zeiten eine herausragende Rolle in der Bestimmung der Nachfolge des Präsidenten gespielt.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die durch die sozioökonomische Krise geschaffenen Rahmenbedingungen, der Mangel an politisch-institutionellen Ressourcen und die Schwächen der jeweiligen Führungspersonlichkeiten als nicht zu unterschätzende Faktoren zur Einschränkung der Macht der jeweiligen Präsidenten beigetragen haben. Präsidenten sind keine einfach zu kontrollierenden Figuren, aber der frühzeitige Rücktritt von vier Präsidenten der dritten Demokratisierungswelle, von denen zwei direkt (Alfonsín und De la Rúa) und zwei durch den Kongress (Rodríguez Saá und Duhalde) gewählt wurden, zeigt, dass weder der durch die Verfassung gewährte Schutz des Mandats – eine der Achsen des Präsidialsystems – noch die Zusicherung wichtiger verfassungsmäßiger Befugnisse an die Regierung als Garanten für die Macht und, weniger noch, für Kontinuität im Amt angesehen werden können.

Literaturverzeichnis

- Bonvecchi, Alejandro/Zelaznik, Javier (2009): "When Ayes Sound Like Nays? Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007)". Paper, vorgelegt auf dem 21. *Congreso Internacional de Ciencias Políticas*, Santiago de Chile, 12.-16. Juli 2009.
- Bonvecchi, Alejandro/Mora y Araujo, Manuel (2009): *Situación y Perspectivas*, 15, 5. Februar. Buenos Aires: Ipsos Mora y Araujo.
- Chávez, Rebecca (2004): "The Evolution of Judicial Autonomy in Argentina: Establishing the Rule of Law in an Ultrapresidential System". In: *Journal of Latin American Studies*, 36, S. 451-478.
- Cox, Gary/Morgernstern, Scott (2002): "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". In: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito (Hrsg.): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 446-468.
- Feuerherd, Germán (2009): *The Logic of Aggregation: Party Change and Legislative Coalitions in Argentina (1983-2008)*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella (unveröffentlicht).
- Finkel, Jodi (2004): "Judicial Reform in Argentina in the 1990s. How Electoral Incentives Shape Institutional Change". In: *Latin American Research Review*, 39, 4, S. 56-80.
- Helmke, Gretchen (2005): "Enduring Uncertainty: Court-Executive Relations in Argentina During the 1990s and Beyond". In: Levitsky, Steven/Murillo, María Victoria (Hrsg.): *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park: Pennsylvania State University Press, S. 139-162.
- Larkins, Christopher (1998): "The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina". In: *Comparative Politics*, 30, 4, S. 423-442.
- Llanos, Mariana (1998): "El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en Argentina (1989-1997)". In: *Desarrollo Económico*, 38, 151, S. 743-769.
- (2002): *Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress Relations*. Basingstoke/London: Palgrave Macmillan.
- Llanos, Mariana/Figueroa Schibber, Constanza (2008): "Assessing Judicial Reforms in Argentina: On the Cohabitation of Majority Presidents and Consensual Institutions (1999-2007)". Paper, vorgelegt auf dem IV *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política* der *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (ALACIP), San José de Costa Rica, 4.-8. August 2008.
- Mustapic, Ana (2002): "Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos". In: *América Latina Hoy*, 32, S. 163-183.
- (2005): "Inestabilidad sin colapso, la renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001". In: *Desarrollo Económico*, 45, 178, S. 263-280.
- Negretto, Gabriel (2009): "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America". In: *British Journal of Political Science*, 39, S. 117-139.
- O'Donnell, Guillermo (1994): "Delegative Democracy". In: *Journal of Democracy*, 5, 1, S. 59-69.
- (1999): "Horizontal Accountability in New Democracies". In: Schedler, Andreas/Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (Hrsg.): *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder/London: Lynne Rienner, S. 29-51.

- (2003): “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”. In: Mainwaring, Scott/Welna, Christopher (Hrsg.): *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford/New York: Oxford University Press, S. 34-54.
- Schamis, Hector E. (2002): “Argentina: Crisis and Democratic Consolidation”. In: *Journal of Democracy*, 13, 2, S. 81-94.
- Smulovitz, Catalina (1995): “Constitución y poder judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de las instituciones”. In: Acuña, Carlos H. (Hrsg.): *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, S. 71-114.
- Torre, Juan Carlos (2005): “Citizens versus Political Class: The Crisis of Partisan Representation”. In: Levitsky, Steven/Murillo, María Victoria (Hrsg.): *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park: Pennsylvania State University Press, S. 165-180.
- Verbitsky, Horacio (1993): *Hacer la Corte*. Buenos Aires: Planeta.